SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 12 minutos.)

-La Comisión de Defensa Nacional da la bienvenida a los doctores José María Gamio y Alejandro Pastori, quienes han sido especialmente invitados para que den su aporte en relación al proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, correspondiente a la Carpeta Nº 1358/2013 -ahora a consideración de la Comisión-: tipificación de "Delitos Contra la Navegación y Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental".

Antes de que los invitados hagan uso de la palabra, la Presidencia quiere saber si los invitados recibieron el proyecto de ley.

SEÑOR GAMIO.- Sí, señor Presidente.

En primer lugar, agradecemos a la Comisión de Defensa Nacional por esta invitación para realizar algún modesto aporte en lo que tiene que ver con la consideración de este proyecto de ley.

Esta iniciativa procura instrumentar los compromisos asumidos por la República al ratificar el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Navegación Marítima y el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, suscriptos ambos en Roma, el 10 de marzo de 1988.

Los mencionados instrumentos internacionales hacen referencia a delitos cometidos en relación a buques afectados a la navegación marítima, en el caso del Convenio, y a plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, en cuanto al Protocolo que antes mencionábamos.

La iniciativa de este proyecto de ley parece oportuna, en la medida en que nuestro país se encuentra abocado a iniciar, en breve, tareas de prospección de minerales en nuestra plataforma continental. En consecuencia, resulta procedente prever los ilícitos penales que pueden llegar a ocurrir en relación a dichas actividades.

El promotor del proyecto de ley, el Representante Nacional José Amy, en su exposición de motivos recuerda los incidentes promovidos tiempo atrás por activistas en el buque Audax, cuando estaba surto en el puerto de Montevideo, así como también trajo a la memoria hechos que perturbaron la navegación en el Río Uruguay, con las manifestaciones de los movimientos ambientalistas de Gualeguaychú.

No obstante, el proyecto de ley a estudio no parece acompasarse con las inquietudes que lo motivan. En efecto, la referida iniciativa hace mención expresa a los instrumentos internacionales antes citados, a los efectos de la interpretación de la ley una vez sancionada. Debe recurrirse, entonces, a los textos del Convenio y del Protocolo que mencionamos.

Dichos instrumentos internacionales limitan su regulación a delitos vinculados con actividades terroristas. Cierto es que en la descripción de los delitos que realizan tanto el Convenio como el Protocolo, y que en grandes líneas el proyecto de ley reproduce, no se hace mención a que las conductas incriminadas o tipificadas como delito tengan relación con el terrorismo. Es más, esta palabra no aparece en ninguna parte de lo dispositivo de dichos instrumentos internacionales, ni en el Convenio ni en el Protocolo. Pero también es cierto que esos tratados fueron promovidos por Naciones Unidas en el programa de lucha contra el terrorismo y así lo reconoce expresamente el Convenio -texto que es aplicable al Protocolo por vía de extensión, pues el Protocolo es un anexo del Convenio, y a él se remite- que en su parte dispositiva indica como uno de sus motivos el estar -cito- "PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS por la escalada mundial de los actos de terrorismo en todas sus formas…,". Parecería que la inquietud del Legislador en relación con las nuevas actividades que nuestro país habrá de emprender en su plataforma continental no está limitada a delitos vinculados con

el terrorismo, pero esa es la consecuencia inevitable del texto que recoge este proyecto de ley. Si bien la iniciativa hace referencia a plataformas, buques y demás, hay una mención expresa según la cual en su interpretación se habrá de tener en cuenta estos textos internacionales que he citado, es decir el Convenio y el Protocolo. En definitiva, el Convenio y el Protocolo están acotando y limitando los delitos a las hipótesis de terrorismo.

En materia penal -aclaro que voy a incursionar aquí en un área que no es de mi especialidad- se plantean en general dos tipos de problemas, uno de carácter sustancial y otro formal o procesal. El problema sustancial es la tipificación del delito, y el procesal refiere a la jurisdicción competente para la consideración del mismo. En los instrumentos internacionales ratificados por la Ley Nº 17.341 -me refiero al Convenio y al Protocolo al cual se remite el proyecto de ley- si bien se tipifican delitos -artículo 3º del Convenio y artículo 2º del Protocolo- la principal preocupación expresada en la mayor parte del articulado está dedicada a lo relativo a la jurisdicción competente. Ello es así porque esos delitos se pueden cometer en ámbitos cuya jurisdicción puede ser discutible -como en el mar- en ámbitos ajenos al mar territorial donde los Estados ejercen soberanía. En consecuencia, esos instrumentos abren un amplio abanico de posibilidades en materia de jurisdicción, en un esquema que podríamos calificar, en la jerga anglo parlante, como un mecanismo "*catch-all*", o sea, el de agarrar todo. De acuerdo a lo establecido en el Convenio y en el Protocolo tiene competencia el Estado en cuyo territorio se cometió el delito; el de la nacionalidad del delincuente; el de la nacionalidad de la víctima; el de la nacionalidad del buque o por vía de extradición.

En síntesis: lo que importa en la filosofía de los Convenios sobre terrorismo es que el delito no quede impune; es decir, cualquier Estado puede tomar jurisdicción para que el delito terrorista no quede sin sanción. Este es el esquema de los instrumentos internacionales mencionados.

Con respecto a la inquietud del legislador -si nuestra interpretación es correcta- no se limitaría solamente a los delitos vinculados con el terrorismo, sino a cualquier otro delito relacionado con la actividad en las plataformas fijas y en los buques que están a su servicio. En nuestra opinión, el problema principal es el de la jurisdicción competente que es el aspecto formal o procesal. Creo que en esta materia la actitud del legislador nacional debe ser la contraria a la que inspiró a los autores de los convenios aprobados por la Ley Nº 17.341. Es decir que no se trataría de abrir el abanico de posibilidades para que cualquier Estado se arrogue el derecho a juzgar los delitos cometidos en nuestras plataformas fijas o en los buques que le sirven de apoyo, sino que estos delitos se juzguen exclusivamente por nuestros tribunales y de acuerdo con nuestras leyes. Este punto de vista es exactamente opuesto al que inspiró a los autores de los convenios a los cuales se remite el proyecto de ley.

En este punto nos habremos de remitir a la normativa internacional exigible en nuestro país y en la mayor parte de la comunidad internacional: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 -la Convemar- que constituye un verdadero código que hoy está vigente por vía de ratificación en la gran mayoría de los Estados a nivel mundial o por la costumbre, porque hoy se entiende que muchas de sus normas forman parte de la costumbre jurídica internacional.

La Convención establece que el Estado ribereño tendrá el derecho exclusivo de construir, así como de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de instalaciones y estructuras para, entre otros fines, la exploración y explotación de los recursos naturales existentes en su zona económica exclusiva. Asimismo, tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas instalaciones y estructuras, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos -cito textualmente- "de seguridad", apareciendo la vinculación con el tema penal objeto del proyecto de ley. Lo que he mencionado se encuentra en los artículos 56, parágrafo 1, y 60 parágrafo 1 y 2 de la Convención.

Las disposiciones citadas rigen tanto en la zona económica exclusiva como en la plataforma continental para el caso que esta última se extienda más allá de las 200 millas que es la extensión máxima que puede tener la zona económica exclusiva, de acuerdo a lo establecido por la Convemar.

En función de las normas citadas, es claro que Uruguay como Estado parte tiene jurisdicción exclusiva en materias, entre otras, de leyes y reglamentos de seguridad que rijan en las instalaciones fijas emplazadas en su plataforma continental. Tales leyes en materia de seguridad comprenden,

obviamente, normas penales. En cuanto a los buques, se trataría de los que están al servicio de las plataformas fijas, es decir que sirvan de apoyo para transportar personal o materiales. Pero, cuidado, porque se debe tener presente que el convenio al que se remite el proyecto de ley, no lo limita a eso, pues habla de delitos que se cometen en la navegación marítima, sin ligarlo a la explotación de una plataforma continental. Por tanto, allí habría que conciliar muy bien las cosas.

Con respecto a las plataformas, parecería que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar está dando una base para que el estado uruguayo pueda decir que en su plataforma ubicada dentro de las 200 millas o aún más -todavía está por definirse el límite exterior de nuestra plataforma continental y hay versiones que dicen que podríamos aspirar a las 350 millas a partir de la costa- tendría competencia para reglamentar aspectos de seguridad vinculados con la misma, incluso si ésta se ubica más allá de las 200 millas y hasta las 350 que es el máximo que admite el convenio. En eso no habría mayor preocupación. El tema son los buques y me voy a referir exclusivamente a los que estén al servicio o sirvan de apoyo a la actividad que se desarrolla en la plataforma continental y no a otros, como los comprendidos por el convenio que está citado por la ley. Ahí el problema es más discutible porque los Estados pueden ejercer jurisdicción en materia penal en su ámbito territorial que, en principio, es el mar territorial que tiene un máximo de extensión de 12 millas marinas. En la zona económica exclusiva el tema es discutible, y si fuera en altamar, más allá de las 200 millas, el principio general en la materia -se trate de lo civil o penal- es que los buques se rigen por la ley de su bandera.

En consecuencia, en lo que refiere a los buques, el tema parece ser más discutible. La solución podría buscarse para aquellos buques afectados exclusivamente al servicio o apoyo de nuestras plataformas fijas en el sentido de que quedaran alcanzados por las normas penales y procesales aplicables a las plataformas, en tanto que se considera que los buques son un accesorio necesario para la actividad de las plataformas. Entonces, si el estado costero, de acuerdo con las normas internacionales, estuviera habilitado para reglamentar, incluso aspectos de seguridad de sus plataformas, también lo podría hacer con los buques, siempre que estén afectados exclusivamente a apoyo o servicio de la plataforma continental y que los delitos que pudieran ser juzgados no se hubieran cometido en aguas jurisdiccionales de otro Estado porque, de ser así, no habría forma de que pudieran tomar jurisdicción nuestros tribunales para aplicar la ley uruguaya.

A efectos de evitar eventuales conflictos de competencia sería conveniente que respecto a estos buques -reitero que me refiero a los afectados en forma exclusiva al servicio de nuestra plataforma fijas- se les exigiera que enarbolaran el pabellón nacional.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el doctor Alejandro Pastori.

SEÑOR PASTORI.- Buenas tardes.

Al igual que el doctor Gamio, agradezco la invitación que me han cursado para referirme al proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, que ahora está a consideración de esta Comisión.

En este sentido, desearía hacer puntualizaciones de distinta naturaleza.

En primer lugar -sin ánimo de repetir algunos aspectos que ha mencionado el doctor Gamio- quisiera señalar que, efectivamente, este proyecto de ley se enmarca en una lucha universal contra aspectos terroristas que se suscitan actualmente en altamar o, incluso, en aguas territoriales de algunos Estados y que, por el momento, no tienen una legislación internacional concreta y precisa.

En ese marco se adoptaron el Convenio y su correspondiente Protocolo del año 1988, conocidos como Protocolos SUA, y también se aprobaron -creo que es importante señalarlo- protocolos modificatorios de esos convenios madre en el año 2005. Uno de ellos ya ha recibido media

sanción en esta Casa, donde se aprueban las leyes de nuestro país; cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes y falta la aprobación de la Cámara de Senadores.

En ese sentido, el Uruguay estaría cerca de aprobar un protocolo que modifica tanto el Convenio como el Protocolo de 1988, en el cual se basa el proyecto de ley que hoy está a consideración. Este elemento -como veremos enseguida- es muy importante, porque cuando entremos en el análisis específico del proyecto de ley veremos que eso condiciona absolutamente su texto. A mi juicio -adelanto mi opinión al respecto- este no podría aprobarse de la forma en que está por una razón lógica, y es que dentro de muy poco va a aprobarse un Protocolo que modifica las bases sobre las cuales él está siendo aprobado.

Naturalmente, este tema en general tiene que ver y guarda relación con la política de protección de los buques en sus plataformas continentales en altamar con los actos terroristas que antes mencionábamos. El propósito es loable, pero los textos madre de 1988, sobre los cuales se asientan, guardan las deficiencias que ya señaló el doctor Gamio y que a un internacionalista le saltan a la vista porque, inmediatamente, el conflicto de jurisdicciones que se plantea resulta patente.

Los Protocolos SUA de 1988 -ya sea el Convenio o el Protocolo- son muy amplios en materia de jurisdicción y en sus artículos 5, 6 y 7 establecen la posibilidad de que el Estado nacional, el Estado ribereño, pueda ejercer su jurisdicción sobre buques, incluso, en altamar. Esta situación provoca un conflicto con el hecho internacionalmente reconocido de que es la bandera del pabellón la que prevalece cuando se está en altamar.

De la misma forma -y agregando a las normas que mencionaba el doctor Gamio- cuando se trata de plataformas fijas que están sobre una plataforma continental de un país, dicha plataforma fija, que está ligada -por ese motivo su denominación- a la plataforma continental del subsuelo, en realidad, está sobre la altamar, porque cuando la plataforma se extiende más allá de doscientas millas, el subsuelo es plataforma continental de soberanía del Estado, pero el agua es internacional. Entonces, nos plantea un problema que debe ser resuelto.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar específicamente no establece una normativa al respecto, no precisa si por el hecho de que la instalación esté fija sobre la plataforma, le da automáticamente jurisdicción al Estado costero. Esa norma que mencionaba el doctor Gamio está referida a la zona económica exclusiva, y hay un reenvío de la Convención cuando habla de plataforma continental a las normas de la zona económica exclusiva, pero no al artículo 56 sino al 60.

Por tanto, para mí existe realmente la duda sobre si efectivamente se podría ejercer jurisdicción sobre las plataformas fijas que están sobre la plataforma continental.

Pienso que el hecho de que estén amarradas al fondo de la plataforma continental, donde el Estado costero tiene derechos de soberanía, le daría la posibilidad de ejercer jurisdicción sobre la misma. Pero sobre los buques, como mencionaba también el doctor Gamio, nos parece que sería ampliatorio de las normas actuales de Derecho Internacional admitir que va a prevalecer la ley del Estado nacional. Además, es peligroso cuando se lo mira al revés, es decir, cuando no se piensa en una plataforma nuestra a la que le queremos aplicar nuestras normas, sino en un nacional nuestro al que le quieren aplicar una norma en otro lado. De hecho, es muy claro cuáles fueron los países que promovieron estos Protocolos SUA en el año 1988, que son aquellos que tienen interés en poder instalar plataformas continentales y vigilar a los buques. Además, han promovido la reforma de los Protocolos SUA de 1988, de tal manera que los del año 2005, que están a consideración de esta Casa de Leyes, amplían las competencias de los estados e incluso les dan la posibilidad de ingresar en los buques y aplicar sus propias leyes si hay un ciudadano de su país que está involucrado en una situación delictivo-penal. Este es un tema que se tendrá que estudiar concienzudamente cuando este Parlamento considere la aprobación de esa ampliación de los Protocolos SUA de 1988 realizada en el año 2005.

Concluyendo con los aspectos generales, diré que este tema, por cierto, guarda relación también con la extensión de nuestro territorio que, como se sabe, tiene una definición que debe ser concreta, tangible, permanente y entendible por igual en todos los textos internacionales y que comprende nuestro territorio propiamente dicho, el mar territorial y los derechos de soberanía que tenemos en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, donde no tenemos soberanía absoluta.

Quisiera realizar ahora algún comentario puntual sobre el proyecto a consideración, que supongo que es lo que más les interesa a los miembros de la Comisión.

Al respecto hay un comparativo entre el proyecto presentado por el señor Representante Nacional José Amy y el aprobado por la Cámara de Representantes, que nos ha hecho llegar el Parlamento, donde se establecen las diferencias. Me quedo con el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y voy a formular los comentarios, esta vez de orden puntal, que me merece la iniciativa a consideración de esta Comisión.

El artículo 1º dice: “Comete delitos contra la navegación y plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental quien, en forma ilícita e intencionadamente”, repitiendo el texto de los Protocolos SUA de 1988. Me pregunto quién puede cometer un delito que no sea en forma ilícita, pero esto es algo que también deberían haberse preguntado los que redactaron la Convención. Por cierto, la mención a “intencionadamente” también es superabundante; es una cuestión que está dentro del Derecho Penal, en el que se aplica o no, de acuerdo con la intención, una exención o un agravamiento de la pena.

Respecto a los literales A) a G), retoman los delitos que los Convenios o Protocolos SUA establecen que cada estado debe recoger en su ordenamiento interno para que puedan ser aplicados en el marco de su jurisdicción o cuando esté involucrado un nacional de su país.

Sobre el literal A) no tengo comentarios, pero me parece que a la frase final del literal B), que dice “si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura del buque”, le falta una conclusión, porque resulta notorio que se ha procurado conjuntar la plataforma con los buques, para no repetir lo que dice el Convenio con lo que dice el Protocolo, y en este caso la redacción queda embarazosa.

En el literal C), se olvidaron de la plataforma. Aquí directamente se habla de los daños a un buque, siendo que el Protocolo referido a plataformas fijas también habla de que se destruya o cause daños a la plataforma.

El literal D) tiene una redacción que es, a mi juicio, incomprensible. El literal E) tiene el mismo defecto que el literal B), es decir que en la parte final no hace referencia a la plataforma fija, porque menciona únicamente el peligro de la navegación del buque.

Finalmente, en cuanto al artículo 2º -que declara como vía interpretativa lo dispuesto en lo que hemos llamado Convenios de 1988 y su Protocolo de 1988, o Protocolos SUA, que son aquellos que dan lugar a la adopción eventual de un texto similar a este o este mismo- reitero mi comentario inicial acerca de que no me parece oportuno que se apruebe en esta instancia el listado de delitos, porque el Protocolo de 2005 -cuyo texto tengo a mi lado y que, tal como les informaba a los señores Senadores, tiene media sanción- amplía y agrega nuevos delitos a la lista, complicando aún más todo el tema de la aplicabilidad eventual de nuestro propio régimen jurídico y penal, no solo material sino conceptualmente.

Por lo tanto, recomendaría, en primer lugar, analizar la posibilidad de la aprobación del Protocolo de 2005 -que está siendo considerado por la Comisión de Asuntos Internacionales- que amplía el campo de aplicación de los Protocolos de 1988 y, en segundo término, aguardar -si es que se va a aprobar el Protocolo de 2005 que, reitero, tiene media sanción- para entonces conciliar la aplicación de las normas y delitos previstos en ese protocolo, con las que se prevén en este proyecto de ley. Supongo que ese trabajo conjunto debería llegar a buen puerto, ya que estamos hablando de temas marítimos.

SEÑORA TOPOLANSKY.- En lo personal, tenía algunas dudas con respecto a este tema -no soy experta en asuntos marítimos, ni mucho menos- pero debo expresar con total claridad, que ahora tengo dudas totales.

Por un lado, me preocupa el proceso que tiene la modificación del Protocolo de 2005 y cómo incide en el texto. Uruguay cuenta con la boya de José Ignacio y se está aproximando al hecho de contar con plataformas petroleras, por lo que puedo entender y me parece positivo -aunque no sé cuál fue la motivación del señor Diputado Amy- que se esté pensando en jurisprudencia. Incluso, en este momento tenemos buques que están en la etapa de prospección, así como buques de abastecimiento que van y vienen. Es verdad: existe un agujero jurídico en ese sentido y sé que hay muchos que están preocupados por ello.

Ante esta situación, propongo a los señores Senadores estudiar en profundidad el otro protocolo, así como lo planteado por los dos profesores que nos han visitado en el día de hoy -cuya presencia agradezco- para, finalmente, llegar a aprobar una norma -si es que aprobamos algo en el día de hoy- que nos sirva. Parto de la base de que la intención del señor Diputado Amy es buena, pero a veces pasan estas cosas.

SEÑOR ABREU.- En la misma línea que la señora Senadora Topolansky, agradezco la visita a esta Comisión de los dos profesores de Derecho Internacional Público.

El motivo de nuestra iniciativa fue, precisamente, tratar de vincular el proyecto de ley que está en consideración en este momento, con todas las normas de Derecho Internacional con las que tiene relación y, en particular, con las modificaciones que se están realizando al proyecto de ley referido al Protocolo de 2005 -que tiene media sanción- que es modificatorio de los Protocolos SUA. Creo que este tema es muy importante porque, más allá de compartir la intención, tenemos que buscar el máximo de seguridad en nuestras inversiones o emprendimientos, ya sea en el actual mar territorial o en las 300 millas que posiblemente se logren, de acuerdo con las disposiciones de la Convención del Mar. Hay que dejar muy claro cuál es la interpretación que nosotros hacemos de la jurisdicción, es decir, quién es el que tiene jurisdicción sobre estos temas. Como bien decía el profesor Pastori, esto tiene origen en grandes países que tenían enormes intereses cuando eran ellos los que manejaban o colocaban sus plataformas. Entonces, esta universalización del delito puede tener una incidencia negativa sobre la jurisdicción de nuestro país en estos temas, sobre todo cuando el principio general es que prevalece la bandera del buque. Cuando hablamos de estados rivereños en altamar, debemos tener en cuenta dos aspectos: la plataforma y el altamar, es decir, desde dónde y cómo podemos ejercer esa jurisdicción para poder tipificar estos delitos y, sobre todo, para ajustar la aplicación debida del Derecho Internacional, que es nuestro principal escudo en estos temas en los que los grandes estados han adelantado un criterio mucho más universalista y restrictivo del que podríamos desarrollar nosotros, no en defensa de una soberanía xenofóbica o antigua, sino de nuestra jurisdicción. De lo contrario, por más que se extienda la jurisdicción, el hecho de que se acuerde una especie de delito universal y se eliminen las jurisdicciones podría tener una enorme trascendencia sobre la defensa de nuestro concepto de soberanía territorial.

Comparto la preocupación, que antes la tenían los grandes países, y ahora la tenemos nosotros, que vamos a tener plataformas continentales, incluso extendidas más allá de las 200 millas. Por ese motivo, durante muchos años nosotros insistimos -y por suerte se logró- en la necesidad de tener una definición clara de nuestro territorio marítimo. Eso nos permite establecer cuáles son las reglas aplicables, cuál es la jurisdicción y, sobre todo, cómo hacemos esto compatible con la visión de nuestra soberanía territorial.

Como se decía muy bien, hay una media sanción de un proyecto de 2005 sobre los Protocolos SUA y deberíamos aguardar a su aprobación para legislar sobre estos temas, ya que creo que es muy importante mantener una coherencia y una coordinación de todos estos aspectos para que nuestro propio posicionamiento sea, también, una forma de sentar el precedente. No olvidemos que si se extiende nuestra plataforma continental a más de 300 millas vamos a tener que negociar, incluso, un tratado de límites con la Argentina, porque vamos a tener que ver los límites que ellos puedan tener en estos casos. Además, no se trata solo del tratado de límites, sino también de dejar claro cuál es el alcance de nuestro concepto de jurisdicción. Es más, sigo pensando -porque lo hemos vivido- en la

importancia que tiene que prevalezca la bandera; no podemos dejar esto en manos de una policía internacional que tenga la capacidad de reprimir delitos. Por otra parte, coincido en que, más allá de la buena intención, la redacción es de una técnica jurídica muy defectuosa.

En definitiva, coincido en que deberíamos estudiar el sistema en forma global de manera sistémica para luego abordar este tema, no solo con la agilidad y rapidez necesaria, sino también con la máxima técnica jurídica y con redacciones propias, incluso, de nuestra historia legislativa. Decir que un delito es ilícito es una redundancia absolutamente infantil -por decirlo de algún modo- porque siempre es una violación de la ley y decir que es intencional, parece también que está refiriéndose a la necesidad del concepto de dolo, que es la intención ajustada al resultado. En este tipo de actividad pueden existir hasta delitos que no sean intencionales por el propio principio del Derecho Penal, pero también porque basta argumentar que no hubo intención para exonerarse de una determinada responsabilidad en materia de lo que la ley está disponiendo. Sin perjuicio de esto -y acompañando la inquietud de la señora Senadora- soy partidario de buscar la forma de ir razonando este tema advirtiendo -en el buen sentido- que desde la Cámara de Representantes también se analice con mayor profundidad jurídica todos estos Protocolos SUA, su modificación, qué significan, de manera que los Legisladores podamos no solo ser autores de normas, sino también intérpretes de un interés nacional, forjadores de políticas en este tema. De esta manera, sabremos hasta dónde podemos llegar, no con ánimo de visión partidaria -porque nada tiene que ver- sino con el de fortalecer el concepto de seguridad jurídica, que para nosotros es muy importante y que tiene que ser trasmitido con la máxima coherencia, porque cualquier controversia que se produzca sobre estos temas, nos va a poner en el medio de serias contradicciones pues las grandes empresas, los armadores o, incluso, quienes cometan delitos, tendrán grandes recursos para defender sus argumentos. Muchas veces vamos a quedar exclusivamente tratando de explicar nuestras propias contradicciones -dicho en el mejor sentido- por la falta de claridad de las normas y del relacionamiento armónico entre los tratados, los protocolos y lo que vamos aprobando. Precisamente, como este tema es nuevo para nosotros -aunque para otros tiene muchos años- tiene que reflejar una enorme seriedad y profesionalidad jurídica, tal como es característico de nuestro país en muchos de estos aspectos.

Quiero agradecer la visita de nuestros invitados, pero también compartir mis dudas -que van avanzando- para, con el mejor ánimo constructivo, enlazar una cosa con la otra, es decir, el Tratado del 2005 que viene de la Cámara de Representantes, es decir, el modificatorio que tiene media sanción, y después analizar este tema con la celeridad necesaria, pero con la visión sistémica que merece.

SEÑOR GAMIO.- Simplemente, quiero hacer algunas aclaraciones saliendo exclusivamente de la parte técnico-jurídica para hablar directamente de lo que más nos importa.

Creo que el primer punto a definir es qué es lo que pretendemos legislar en este momento. Si nos atenemos al proyecto de ley, el tema penal está tomado, aparentemente, con carácter general y no es compatible con los textos a los cuales se remite, que son los que están referidos pura y exclusivamente a un delito que es el de terrorismo. Si nos atenemos a la exposición de motivos, el Diputado Amy, hace referencia, por lo menos, a dos episodios. Uno de ellos es el incidente del buque Audax, en el puerto de Montevideo -se decía que este buque había estado vinculado con la guerra de las Malvinas- que se resolvió rápidamente y nada tiene que ver con el terrorismo.

SEÑOR ABREU.- Tampoco tendría que ver lo de Gualeguaychú.

SEÑOR GAMIO.- Lo de Gualeguaychú, que es el otro episodio citado, menos que menos.

¿Qué estamos tratando de hacer en materia penal? ¿Legislar sobre el terrorismo? Claro que queda la duda, porque al leer el texto, el tema del terrorismo no aparece por ningún lado, así como tampoco en la Convención, pero ese silencio no es casual. El problema es el siguiente.

En la comunidad internacional existe gran preocupación por el tema del terrorismo, sobre todo a partir de setiembre de 2001. Se trata de un asunto de agenda permanente a nivel de la ONU y a cuyo respecto hay una cantidad de convenios. Sin embargo, no hemos logrado llegar a una definición de terrorismo. ¿Por qué? Porque cada vez que se va a tratar el punto, surgen enormes discordancias.

De modo que estamos haciendo circunloquios; no hablamos de terrorismo porque no nos ponemos de acuerdo.

En ese marco, el texto define las conductas y dice, por ejemplo: "El que amenaza, el que hace esto, el que hace lo otro", pero no emplea la palabra "terrorismo". ¿Por qué? Porque es un término que, al menos por ahora, tenemos medio prohibido debido al hecho de que no nos ponemos de acuerdo. En verdad, se trata de un tema sumamente sensible.

Ahora bien, hay que ver si esto refiere a materia penal general, a penal vinculada al terrorismo, o si es más amplio. Lo digo porque a través de consultas que me han hecho llegar algunos colegas que trabajan en el área tributaria -que no es mi área- he sabido de empresas que están vislumbrando la posibilidad de "ligarse" con el tema del proyecto; entonces se me ha preguntado sobre aspectos tributarios tales como, por ejemplo, si hay que facturar, si hay que incluir -o no- el IVA, si está en territorio nacional o no está en territorio nacional, etcétera. Personalmente creo que el tema abre un espectro mucho más amplio que la materia penal y podría surgir una cantidad de problemas.

Téngase en cuenta, además, que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar -norma de general aceptación y a la que estamos ligados como Estado Parte- habla de la potestad que tiene el Estado ribereño -cualquiera sea la ubicación de la plataforma, sea en las 200 millas o más allá- de reglamentar, y no solo los aspectos de seguridad, que tienen que ver con el tema penal. Concretamente, en su artículo 60 dice: "El Estado ribereño tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas islas artificiales, instalaciones y estructuras, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración". De modo que esto abre todo un abanico de ámbitos. En lo personal, hice referencia al de la seguridad porque es el que aparece más vinculado a la materia del proyecto de ley, que es el tema penal, pero cabe preguntarse si tenemos claro qué va a pasar en otras materias, por ejemplo, en materia fiscal o en materia tributaria. De las actividades que se cumplan en las plataformas fijas, ¿cuáles caen -y cuáles no- bajo nuestra jurisdicción? ¿Tributan IVA o no? Estoy planteando todas estas cosas como para "aterrizar" el tema. Inclusive puede haber, también, aspectos sanitarios -esa sería una cuestión menor, porque nadie vendría a pelear si tomáramos medidas de esa naturaleza- o aduaneros: ¿es territorio aduanero, o no? Supongamos que arriba de la plataforma aparece una mercadería que no se sabe cómo entró, cómo llegó ahí; ¿es un ilícito que cae bajo el Código Aduanero, o no? Evidentemente, la problemática podría ser muy grande.

En fin, ojalá que podamos llevar esto adelante, ojalá que podamos "encontrar petróleo". En este sentido recuerdo una anécdota que, si bien no viene al caso, puedo contar.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica.)

-Tenía entendido que esto era materia penal general. Cuando leí el texto me llamó la atención que hubiera un convenio que no estaba referido a lo penal general sino al terrorismo. No aparece citado porque esa palabra está casi prohibida incluso en los textos internacionales, ya que hay un gran desacuerdo al respecto. Si bien ha habido innumerables intentos de llegar a una definición, los conflictos son fenomenales en esa materia. Pero el espectro es más amplio. Si vamos a tener actividades en las plataformas, debemos tener allí materia penal, tributaria, aduanera, etcétera. Existen textos que nos dan apoyo para eso; el texto de la Convención habilitaría a que el país elaborara una ley que regulara todos esos aspectos. Tendríamos que hacer eso antes de embarcarnos en hacer concesiones que después nos pueden traer problemas.

SEÑOR MEZZERA.- No suelo ser muy drástico pero me parece que este proyecto de ley es "improponible". Como dicen los profesores, antes de elaborar un proyecto de ley hay que definir exactamente la jurisdicción del Estado uruguayo en ese tipo de instalaciones, en buques afectados a estas tareas y demás.

Por otro lado, debemos tener cuidado con lo relativo al terrorismo. Obviamente, nosotros tenemos que esperar que venga el Protocolo de 2005. Ahora bien, con ese Protocolo vamos a tener que prestar muchísimo cuidado porque el terrorismo no ha sido definido y además tiene un doble

aspecto: lo usan los terroristas para aterrorizar y los aterrorizados para realizar conductas en base a que el terrorismo les obliga a hacer determinados controles. Entonces, como decía, el terrorismo tiene dos caras.

Además de eso, el texto del proyecto de ley es malo y en realidad contiene normas vagas, como la que dice el que “Se apodere de un buque… o ejerza el control”. Es opinable cuándo se ejerce o no el control. Normalmente, cuando se define el delito, se establece con qué pena será castigado. En el proyecto de ley original se establecía la pena pero luego, en la Cámara de Representantes, se quitó y se puso en su lugar una frase que para mí es incomprensible.

Por otro lado, todos los literales prácticamente se repiten. Por ejemplo, en el literal B) se expresa: “Realice algún acto de violencia contra una persona”, lo cual ya está incluido en el literal A). Por su parte, en el literal C) se dice: “Destruya o cause daños a un buque ..”, lo que ya estaría dentro del concepto general. En el literal D) se establece: “Coloque o haga colocar en un buque, por cualquier medio, artefactos o sustancias que tanto puedan destruir o causar daños al buque”, lo cual es un delito que supone un peligro y que habría que redactar muy bien. A mi entender, el literal E) es sobreabundante. Por último, se dice: “Los ilícitos previstos en el presente artículo se regirán acorde a lo establecido en el Código Penal uruguayo y a la normativa vigente en la materia.” Sentimos hasta cierta culpa de que esto se haya puesto acá. Recuerdo que en la Comisión de Salud Pública, cuando vino el doctor Langón, eliminamos una cantidad de artículos que establecían delitos penales innecesarios porque ya estaban previstos en el Código Penal. Creo que acá se quiso hacer algo parecido no agregando delitos sino haciendo referencia al Código Penal, pero no podemos remitirnos a él para el caso de delitos que allí no están previstos. Por tanto, disponer que los ilícitos que no están previstos se regirán por el Código Penal no parece adecuado, como tampoco considero un texto conveniente el propuesto por el señor Representante Amy, tanto en lo que respecta a la expresión: “serán penados con dos meses de prisión”, como a la que habla de que “la tentativa será penada”, porque los delitos tienen determinado tiempo de prisión y la tentativa por una parte de la pena y la culpa por otra parte de la pena. Dicho de otra manera, cada figura penal tiene su número de años de prisión.

En general, me parece que no es un buen proyecto de ley y no es aprobable. Pero, además, esto está sujeto a la aprobación del Protocolo de 2005, sobre el que, al parecer, existen grandes objeciones.

En mi opinión, en primer lugar, se tendría que analizar muy bien el Protocolo de 2005 y, posteriormente, pensar en una iniciativa de este tipo, que seguramente al lado del Protocolo pasa a ser algo menor.

SEÑOR ABREU.- El artículo 2 que establece: “Declárase como vía interpretativa de la presente, lo dispuesto en el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos…”, realmente no refleja una buena técnica jurídica, sobre todo, porque refiere a Convenios ya vigentes, pero también porque no tiene en cuenta las modificaciones que se realizaron en 2005.

A mi entender, habría que analizar cuál es el criterio de interpretación de las normas y cuál es el alcance de esa interpretación porque, al parecer, si aprobáramos el proyecto tal como viene de la Cámara de Representantes, se estaría dejando por el camino otra norma internacional modificativa de los otros Protocolos, a la que no se estaría refiriendo nuestra vía interpretativa.

Es cuanto quería señalar.

SEÑOR PASTORI.- Las expresiones del señor Senador Abreu, naturalmente, tienen relación con lo que habíamos mencionado: el artículo 2º va a carecer muy pronto de sentido si se aprueba el Protocolo de 2005. Supongo que la declaración como vía interpretativa del Convenio y del Protocolo Internacional es para que se pueda leer el contexto de todo el Convenio y se pueda entender lo que quiere decir este proyecto de ley en el caso de que se presente alguna duda. En ese caso, al leer el Convenio de 2005, de su contexto, va a surgir la respuesta sobre cómo se debe aplicar.

Respondiendo a las inquietudes formuladas por algunos señores Senadores y por el doctor Gamio y en orden opuesto a lo planteado por el señor Senador Mezzera, entiendo que la frase final del literal G) que expresa: “Los ilícitos previstos en el presente artículo se regirán acorde a lo establecido en el Código Penal” -tratando de imaginar cuál es la idea, pues está sustituyendo la propuesta original- refiere a las sanciones, pues lo que se sustituyó fue justamente la determinación de la sanción. Eso se hizo, en primera instancia, porque se da cumplimiento al artículo 5 del primer Protocolo SUA que dispone: “Cada Estado se obliga a establecer para los delitos enunciados en el artículo 3” -que son los que se tienen en cuenta en esta iniciativa- “penas adecuadas en las que se tenga en cuenta la naturaleza grave de dichos delitos”.

De modo que, en un primer intento, se procuró establecer penas, pero realmente al leerlas les ponemos un signo de interrogación, porque una de las opciones es que lesione o mate a una persona en cuyo caso la pena máxima es de cuatro años. Es decir, las propias penas podrían merecer un comentario sobre si son apropiadas o no.

Por tanto, cuando se hizo esa corrección y se hizo una remisión al Código Penal, en mi opinión, fue para procurar unir el delito que se está relatando con la pena, más que con su tipificación.

SEÑOR GAMIO.- Quiero aclarar que esta disposición del Convenio está remitiendo la sanción a las normas internas; esta es la mecánica que se utilizó en la elaboración de esta iniciativa. Observen, señores Senadores, que el artículo 5 del Protocolo expresa: “Cada Estado se obliga a establecer para los delitos enunciados en el artículo 3 penas adecuadas en las que se tenga en cuenta la naturaleza grave de dichos delitos”. La razón de ser de esta disposición fue para incluir el término “grave”. ¿Por qué? Porque toda esta mecánica de que cualquiera pueda juzgar estos delitos, en gran medida, se basa en el instituto de la extradición. Ahora bien, por su naturaleza -así es recogido por la mayor parte de las legislaciones- la extradición solo procede para delitos graves. Supongamos que se pide una extradición pero según las normas penales del Estado requerido no se lo considera delito grave. Ante esta situación, el Juez puede decir: “Se me podrá proporcionar toda la prueba del mundo pero al no ser un delito grave no concedo la extradición”. Creo que esta es una norma penal en blanco en la que se tipifican delitos pero, en materia de penas, hay una remisión a la legislación interna. En lo personal, no sé si estos delitos son graves o no pero, en definitiva, esto es lo que persigue el convenio. Entonces, que no venga un Juez a decir que no concede la extradición por entender que no es un delito grave.

SEÑOR PASTORI.- Continuando con las puntualizaciones que venía realizando con respecto al tema de la jurisdicción -una de las más importantes preocupaciones que tenemos- debo decir que, lamentablemente, parte del daño está hecho con la aprobación del Convenio SUA de 1988 porque por él tenemos la obligación -tal como lo acabamos de leer en el artículo 5º- de tipificar esos delitos y adoptar las medidas que correspondan. Vuelvo a decir que ya estamos comprometidos a ello por el Protocolo de 1988. El Protocolo de 2005 agravó la situación desde el momento en que amplió el tipo de delito; de todas maneras, el conflicto se produjo con la aprobación del Convenio de 1988, de cuyo artículo 6º se desprende que un Estado Parte puede llegar a establecer su jurisdicción respecto de cualquiera de los delitos mencionados -recogidos en este proyecto de ley- cuando sea cometido, incluso, por un nacional del Estado que resulte aprehendido. Esto refiere a la persona muerta durante la comisión del delito que tenga cierta nacionalidad. Por ejemplo, si se trataba de un paquistaní que trabajaba en la plataforma, tiene competencia también para entender en la situación. Aquí rige el llamado principio de la nacionalidad pasiva y de la conjunción -no es mi intención aburrir a los señores Senadores con la lectura de este tipo de normas- por los cuales se establece una verdadera jurisdicción universal. Quiere decir que podemos entender nosotros pero también hacerlo otros; esto puede resultar peligroso porque no da certezas y es probable que en alguna situación se produzca un conflicto normativo.

Por cierto que el Convenio ya adoptado irrumpe en el fenómeno de la extradición mencionado por el doctor Gamio, pues tiene disposiciones que establecen que estos delitos, que deben ser tipificados y adjudicarles una pena, serán considerados extraditables en todos los tratados de extradición que haya celebrado la República con otro Estado que sea parte de la Convención. Quiere decir que ahora no solo hay que mirar el tratado de extradición celebrado con España sino también este para saber si no es de aplicación al caso concreto.

Los Convenios SUA han sido criticados.

Para finalizar, voy a leer un fragmento de las palabras pronunciadas por un parlamentario mexicano al momento de aprobarlos: “Si bien los instrumentos SUA de octubre de 2005 tienen su causa en un fenómeno real y terrible a combatir -el terrorismo internacional- no fueron negociados ni redactados de forma tal que ofrezcan el más alto grado de confianza a individuos e instituciones. La amplitud en los diversos ámbitos de validez de sus normas, la falta de definiciones precisas y la apertura de los tipos delictivos previstos propician una seria duda sobre la constitucionalidad de los dos nuevos tratados”; son tratados que ya ha aprobado nuestra República.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica.)

SEÑOR MEZZERA.- Sin ánimo de prolongar la discusión y este intercambio de ideas, quiero decir lo siguiente.

Creo que se ha aceptado -o por lo menos habría consenso- que esto no se puede considerar independientemente del Convenio del año 2005. Por lo tanto, solicito a la Comisión -porque no estaré presente- que tenga especial cuidado con dicho Convenio, por aquello que mencioné de los terroristas y de los aterrorizados.

Los Convenios generalmente vienen vestidos de buenas intenciones. Los Convenios internacionales provenientes de las Naciones Unidas, prácticamente se aprueban sobre tablas. A veces me llama la atención cómo se aprueban los Tratados aquí, porque son muy largos y contienen muchas cosas. Es más, a veces se aprueban aspectos que uno no quisiera apoyar y, en otros casos, muy pocos se enteran de que determinados aspectos estaban incluidos dentro del mismo.

En consecuencia, entiendo que se debe tener especial cuidado con el Protocolo de 2005, sin duda por lo que acaban de decir los invitados aquí presentes, pero también porque es una cuestión que siempre me ha preocupado.

He realizado una reflexión general sobre la aplicación de los Tratados, que quería volcar aquí en la Comisión.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- La exposición de los invitados ha sido muy ilustrativa e importante para conocer sobre este tema.

Por otra parte, quiero proponer invitar para la próxima sesión a representantes del Ministerio de Defensa Nacional, quienes ya concurrieron a la Cámara de Representantes en noviembre de 2012 y, según surge de la versión taquigráfica de lo expresado por el propio Subsecretario de Defensa Nacional, se plantea que se invite también al Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que me parece que deberíamos sumar esa Cartera a la invitación.

En relación al planteamiento del Senador Abreu en cuanto a invitar a los Ministros de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores por el tema de Haití, quiero decir que en estos días el Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, y el Subsecretario de Defensa, Jorge Menéndez, estarán viajando junto a una autoridad de Brasil a Naciones Unidas y luego a Haití. Entonces, luego de ese recorrido -que creo es rápido- fijaríamos la fecha para dicha comparecencia.

Agradecemos la presencia de los doctores José María Gamio y Alejandro Pastori.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 21 minutos.)